

依法行政 建设法治政府高级教材（之三）



政府法制通用重要法律简释

ZHENGFU FAZHI TONGYONG ZHONGYAO FALU JIANSHI

本书编写组

中共中央党校出版社

政府法制通用重要法律 简释

本书编写组

中共中央党校出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

政府法制通用重要法律简释/《政府法制通用重要法律简释》编写组. —北京: 中共中央党校出版社, 2005. 7

ISBN 7-5035-3230-0

I. 政… II. 政… III. 国家行政机关—行政管理—行政法—法律解释—中国 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 051883 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

图书征订: 010—88231120

E-mail: KeminTransmiting@126.com

读者热线: 010—66573833 66573822

E-mail: zhanglh10@126.com

三河市南阳印刷有限公司印装

2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

开本: 889 毫米×1194 毫米 1/16 印张: 35.75

字数: 1130 千字 印数: 1—8000 册

定价: 98.00 元/册 (全三册定价 298.00 元/套)

如有印装质量问题, 本社负责调换

依法行政，建设法治政府高级教材编辑委员会

主 任 应松年 国家行政学院法学教研部主任、中国政法大学教授、博士研究生导师、中国法学会行政法学研究会会长

副主任 王 丽 德恒律师学院院长、教授、北京大学、清华大学法律硕士研究生导师

委 员 (按姓氏笔画为序)

于 安 清华大学公共管理学院法学教授、硕士研究生导师

马怀德 中国政法大学法学院院长、教授、博士研究生导师

王人博 中国政法大学教授、博士研究生导师

王万华 中国政法大学副教授、硕士研究生导师

王灿发 中国政法大学教授、博士研究生导师

王 磊 北京大学法学院教授、硕士研究生导师

史际春 中国人民大学法学院院长助理、教授、博士研究生导师

叶必丰 上海交通大学法学院教授、博士研究生导师、中国法学会行政法学研究会副会长

刘剑文 北京大学法学院教授、博士研究生导师

刘 莘 中国政法大学教授、博士研究生导师

李贵方 德恒律师学院副院长、教授、北京大学法律硕士研究生导师

张克敏 中共中央党校出版社编审

张泽想 南京工业大学法学院院长、特聘教授、武汉大学法学院博士研究生导师

张恋华 北京德恒律师事务所律师

张 越 国务院法制办

杨小军 国家行政学院法学教研部副主任、教授、硕士研究生导师、中国法学会行政法学研究会副会长

杨伟东 国家行政学院副教授

杨克佃 最高人民法院行政审判庭原厅长、中国法学会行政法学研究会原副会长

陈天本 中国人民公安大学副教授

陈兴良 北京大学法学院副院长、教授、博士研究生导师

怀效锋 国家法官学院院长、中国政法大学教授、博士研究生导师

周旺生 北京大学法学院教授、博士研究生导师、中国法学会法理学研究会副会长

林 维 中国青年政治学院法律系主任、副教授、硕士研究生导师

姜明安 北京大学法学院教授、博士研究生导师、中国法学会行政法学研究会执行会长

姚建宗 吉林大学法学院教授、硕士研究生导师

倪文杰 中国大地出版社副总编辑

陶斯亮 中国市长协会副会长兼秘书长

符启林 中国政法大学教授、博士研究生导师、中国法学会经济法学研究会副会长

湛中乐 北京大学法学院教授、硕士研究生导师

舒国滢 中国政法大学教授、博士研究生导师

焦洪昌 中国政法大学法学院副院长、教授、硕士研究生导师

谭宗泽 西南政法大学副教授

管晓峰 中国政法大学教授、硕士研究生导师
薛刚凌 中国政法大学教授、博士研究生导师

特邀委员 (按姓氏笔画为序)

王凤理 国家环境保护总局政策法规司副司长
王建军 中华人民共和国公安部
王超 中国证券监督管理委员会法律部主任
石教群 中华人民共和国财政部处长、法学博士
甘藏春 中华人民共和国国土资源部政策法规司司长
刘兆斌 国家质量监督检验检疫总局法规司司长
刘伯安 中共中央组织部干部教育局副局长
刘振民 中华人民共和国外交部条约法律司司长
孙霄兵 中华人民共和国教育部法制办公室主任
张述元 中共中央政法委员会研究室主任
杜春 中华人民共和国司法部法规教育司司长
郝赤勇 中华人民共和国公安部部长助理、办公厅主任
黄文夫 中华工商时报总编辑
戴玉忠 最高人民检察院研究室主任

出版说明

国务院《全面推进依法行政实施纲要》庄重提出“全面推进依法行政，经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标。”

为实现建设法治政府这一目标，《纲要》要求，要通过实行领导干部学法制度，定期或者不定期地对领导干部进行依法行政知识培训；要采取自学与集中培训相结合、以自学为主的方式，组织行政机关工作人员学习通用法律知识和专门法律知识，以全面提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力。

《纲要》强调要求各级人民政府和政府各部门“要从‘立党为公、执政为民’的高度，充分认识全面推进依法行政的必要性和紧迫性，真正把依法行政作为政府运作的基本准则。各地方、各部门的行政首长作为本地方、本部门推进依法行政工作的第一责任人，要加强对推进依法行政工作的领导，一级抓一级，逐级抓落实。”

因为政府法制本身的综合性和政府法治本身的复杂性，要编辑出版一套政府法制综合类的教科书实属不易，以至于此，国内法学界尚未编辑出版过此类教材。我们首次尝试性地组织出版了这套政府法制综合类《依法行政，建设法治政府高级教材》，希望能够获得法学界和广大行政机关工作人员的认同。

本套教材分为《政府法制通用教程》、《政府法制案例分析》、《政府法制通用重要法律简释》。

本教材贯彻落实了胡锦涛总书记在纪念中华人民共和国宪法公布实施二十周年会议上的讲话精神；紧扣《纲要》内容。《政府法制通用教程》系统全面地讲解了法理学、宪法、行政法、行政刑法的概念、基本原理、基本制度及其创立和发展的背景，涵盖了各级人民政府领导干部及其行政执法公务人员必须掌握的通用法律知识和主要专门法律知识，以提高行政官员和行政执法人员的基本法律素质；《政府法制案例分析》对近几年各级政府行政过程中经典的案例进行了详尽的分析，供依法行政时借鉴；《政府法制通用重要法律简释》对政府官员和行政执法人员依法行政时通用的几部重要的法律进行了准确简明的解释，方便其使用。

本教材由中国行政法学会会长应松年担任编辑委员会主任，诚邀国家行政学院、北京大学、清华大学、中国人民大学、中国政法大学、中国青年政治学院、中国人民公安大学、国家法官学院、吉林大学、武汉大学、西南政法大学、上海交通大学等高校的数十位各学科研究领域国内知名的学者参与，形成学术实力空前强大的编写阵容，撰稿者大都具备丰富的立法实践经验，大多都是与其研究领域相关法律的起草人和参与者。

本教材编辑出版时间较为仓促，不足之处在所难免，希望专家和读者不吝赐教，以帮助我们不断完善，以再版时修正。

本套教材供各级政府官员和行政执法人员在系统学习和掌握通用法律理论和知识时使用；也可供高校学生参加政府公务员录用考试时参考。

中国大地出版社在本套教材的编辑出版过程中给予了大力支持和帮助，在此深表感谢！

通往法治之路（引言）

法制与法治。法制，即法律和制度的总称。法治，通常理解为依法管理，依法治国，从不同角度对法治有着不同解释。从国家治理的权力基础即政治基础方面讲，法治是众人之治，人民之治，即通常所说的“主权在民”，有别于人治；从国家治理的手段上讲，法治是法律的统治，即通常所说的“法律至上”，有别于礼治、仁治、德治；从国家治理的方式上讲，法治是国家权力和公民政治权利的法制化的运行，其运行机制即是通常所讲的“分权制衡”，有别于集权，专权；从国家治理的价值趋向上讲，法治蕴涵着民主、自由、平等、人权、正当、合宪、理性、秩序、效率、文明等社会价值；从国家治理的目标上讲，实现法治意味着国家稳定，人民幸福，社会和谐。法治本身有着基本的准则要求，即法治原则——主权在民原则、法律至上原则、分权制衡原则、平等原则、保障人权原则。

法治国家的宪法毫无例外地都要确立法治原则，我国宪法也充分体现了法治的基本原则。即人民主权原则，“中华人民共和国的一切权力属于人民”；法律至上原则，“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”；国家机关分工合作原则，“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权，中华人民共和国国务院是最高国家行政机关，中华人民共和国人民法院是国家的审判机关”；平等原则，“中华人民共和国公民在法律面前一律平等，中华人民共和国各民族一律平等”；人权（政治权利）原则，“中华人民共和国年满十八岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权，中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，国家尊重和保障人权”。

法治是国家权力和公民政治权利的法律化、制度化的运行。国家权力表现为国家的立法权、行政权、审判权。公民的政治权利是指人民选择自己的国家权力机关的权利和参与立法过程、参与行政管理过程、参与审判过程的权利，公民的政治权利是人权的核心。公民的政治权利本质是一种“保障性权利”，一般分为两类，一类是定期行使的选举权和被选举权，即“票决权”。票决权直接或间接产生立法权、行政权、审判权，公民通过“票决权”的行使实现其对政府的选择。另一类是言论、出版、集会、结社、游行、示威权，形象化地称为“街头权”，其实质是一种非暴力的“反对权”，或“压力权”。公民通过行使“压力权”以有效制约国家权力，通过压力迫使国家权力依法行使。公民的政治权利具有原生性；国家权力则是次生性的权利。

宪法确立了国家立法权、行政权、审判权等国家权力和公民政治权利，并确立了权力（权利）行使的基本原则。国家立法权、行政权、审判权分属不同的国家机构独立行使，相互制约。国家权力的行使必须遵循宪法和法律，行使国家立法权的机构不能任意创制旨在剥夺公民政治权利的法律；行使国家行政权的机构必须在宪法和法律的范围内活动，遵守法律优先、法律保留原则；行使国家审判权的机构必须遵循宪法和法律；公民政治权利的选举权和被选举权的行使有明显的周期性的特点，而公民政治权利的言论、出版、集会、结社、游行、示威行使的动因、行使方式、行使时间、行使规模、行使地点及涉及范围有其群体性和不确定性。公民政治权利的行使也同样要遵守宪法和法律。无论是国家权力，还是公民政治权利，其行使逾越宪法和法律都可能会对国家、社会和个人带来负面影响。

宪法和法律虽然为权力（权利）运行提供了准则和标准，但不能认为国家权力和公民政治权利的运行会完全自觉遵守宪法和法律规定的准则和标准，也不能认为静态的宪法和法律规定的准则和标准会自动地、有效地制约国家权力。只有以权力制约权力，以权力约束权利，以权利参与和制约权力，才能保障权力（权利）的运行遵循宪法和法律规定的准则和标准。可以认为法治是以法制的手段消弭权力之间，权利与权力之间的冲突而实现的权利（权力）的有效运行。

国家权力和公民政治权利的法制化的运行也是国家权力与公民政治权利之间的双向和多向度的交往

行动,国家权力在交往行动过程中以取得正当性;公民权利在交往行动过程中得以保障,防止权力(权利)失控:国家权力走向极端,将会出现“暴政”;公民权利走向极端,将会出现“暴民”,“暴政”和“暴民”皆是国家和人民的灾难。国家法治化的程度取决于国家权力与公民政治权利的交往行动的程度,决定于国家的稳定程度和社会的和谐程度。

政府法制与政府法治。政府法制,是指关于政府的法律和制度。它既包括政府如何去管理国家事务的法制,又包括怎样把政府自身管理好的法制。

从政府管理国家事务的内容看,政府法制实际上是宪法规定的政府职权的制度化、法律化。政府工作的全面性,决定了政府法制建设内容的全面性。从政府运用法律的手段看,政府法制应该包括行政立法、行政执法、行政司法以及提高公民的法律意识等方面。总体上讲,政府主要是执行宪法、法律的执法机关。但为了执法,政府同样还要立法。在执行中产生争议和纠纷时,政府还要进行准司法活动。从法律关系看,政府法制主要是行政法律关系,是政府和管理国家事务时形成的,包括政治、经济、文化等内容的各种法律关系。因而有时往往把政府法制与行政法制等同起来。但不能把政府法制理解的过于狭隘,政府常常就某些民事关系作出规定,解决某些民事争议;政府的部分执法机关还承担刑事法律关系方面的职权。总体上讲,政府法制是一个综合性概念。

政府法治(行政法治)指政府权力(行政权力)的法制化运行。政府法治基本原则有法律至上原则、依法行政原则、接受司法审查原则、公民政治权利保障原则。

法律至上是指政府权力来源于宪法和法律,政府没有超越宪法和法律的特权。法律至上原则要求政府只能在国家立法机关依法创制的宪法和法律为其规定的范围内行使权力,本质上是国家立法权对行政权的约束,可称之为“立法制约”。

依法行政包括三方面含义,一是行政权力的具体内容及其行使主体均由宪法和法律设定;二是行政机关行使权力必须依据法律,既要符合实体法律法规,又要符合程序法律规范,不得与法律相抵触;三是行政机关越权行政、违法行政、消极行政均应承担法律责任。依法行政原则的实质和内涵体现在行政合法性原则、行政合理性原则、正当程序原则、诚实信用原则上。行政合法性原则要求行政权的存在和运行都必须依据法律,而不能与法律发生抵触和冲突。行政合理性原则是指行政机关作出决定,行使自由裁量权要公平、客观、适度。正当程序原则要求行政机关在作出影响相对人权益的行政决定时,必须遵循正当的法律程序,包括行政信息的公开、对相对人作出行政行为要告知相对人、说明理由,听取相对人的陈述、申辩,为相对人提供事后的法律救济等。诚实信用原则主要内容一方面指法律的稳定性和法律不溯及既往;另一方面指行政权力行使要具有确定性、真实性;再一方面指信赖保护。依法行政原则要求行政机关行使权力时能够自觉依照法律约束自身,可称之为“主体制约”。

司法审查是指法院以审判方式对行政行为是否违法作出裁决,包括违宪审查和一般违法审查。有无独立的司法机构对行政行为的合法性进行审查是国际公认的政府法治的标志。我国尚未建立政府违宪审查制度,随着国家法治和政府法治建设的推进,凸显建立政府违宪审查制度的必要性和迫切性。目前我国已建立起了以行政诉讼为基础的对一般违法行政行为进行审查的司法审查制度,经过十余年的运行渐趋成熟。司法审查原则要求行政行为都必须接受司法监督,可称之为“司法制约”。

公民政治权利在政府法治上主要体现在三个方面:一是公民以其拥有的原生的“票决权”按照定期换届的方式直接或间接地决定政府官员的人选,实现其对政府的选择权。依照政治学“谁授权对谁负责”的基本公理,公民的“票决权”是决定政府官员是否执政为民的根本因素。二是公民参与政府管理,参与行政立法、行政决策、行政执法,如参加行政立法的讨论;行政决策的专家咨询、论证;行政处罚、行政许可的听证等。这种公民的行政参与既是对行政权的事前监督;也是对行政权运作程序的制约。三是利用建立在公民言论、出版自由基础上的大众传播媒介对政府行政行为进行讨论、建议、批评,实现对政府行政行为的舆论监督;针对政府行政行为,公民通过行使集会、结社、游行、示威的自由权利给政府机关施加社会压力,促使政府守法。公民政治权利保障原则要求政府行政权力的取得正当,依法行使并接受监督,可称之为“权利制约”。公民政治权利保障原则体现了行政民主,体现了“众人之治”的法治理念。

“立法制约”旨在给政府行政权力“圈定”一个范围;“主体制约”旨在规范政府行政行为,可形象地称之为“自律”;“司法制约”旨在纠正政府违宪和违法的行政行为,可形象地称之为“纠偏”;“权利制约”旨在利用选择权和施压的方式促使政府行政机关依法行政。需要说明一点的是,对政府行政行为的“立法制约”、“司法制约”、“权利制约”均不能代替政府行使权力。

“立法制约”和“司法制约”属于以国家权力制约政府行政权力,而“权利制约”则是以公民政治权利制约政府行政权力。立法权、司法权、行政权皆属于国家权力的组成部分,所以“立法制约”和“司法制约”往往被认为是国家权力的内部制约,且“司法制约”本质上又是一种“被动制约”,因此建设法治政府单纯依靠“立法制约”和“司法制约”是不够的,还需要主动的、外部的、积极行使的“权利制约”,“权利制约”的作用是不可替代的。

政府权力的法制化运行是在多向度权力(权利)制约状态下的运行,只有以权力(权利)制约政府行政权力;才能使政府做到“依法行政”;才能实现行政法治;才能体现分权制约,以权制权的法治精神。

只有政府机关及其工作人员充分公开其行政行为,让公众参与,“权利制约”才能成为可能。如果政府行政机关的行政行为仅仅只是面对行政行为的直接相对人,那么其取得什么证据、认定什么事实、依据什么法律,往往在作出该行为的行政机关和工作人员看来不过只是找个“借口”而已,偏私、腐败自然难以避免;如果政府行政机关的行政行为不仅仅只是面对行政行为的直接相对人,而是面向社会公众,充分公开,因“权利制约”压力的存在,依法行政才有可能,偏私、腐败才会想为而不能。顺便论及一句,如果法院仅仅只是对原告、被告作出判决,那么认定什么证据、查清什么事实、依据什么法律,往往在法官看来也不过只是找个“借口”而已,偏私、腐败亦会难免;如果法院不仅仅只是对原告、被告,而是面向公众,面向社会,公开审判,同样因“权利制约”(针对司法的)的压力的存在,依法判决才有可能,偏私、腐败才会想为而不能。

《依法行政,建设法治政府高级教材》全面体现了国务院制定的《全面推进依法行政实施纲要》提出的政府法律和制度建设的总体精神,总结了政府法律和制度建设的经验,吸收了政府法制理论尤其是行政法学理论研究的最新成果。本套教材分为《政府法制通用教程》、《政府法制案例分析》、《政府法制通用重要法律简释》。

《政府法制通用教程》分综合、一般行政法、特别行政法三编,共计二十章。教程具有以下几个方面的突出特点。

全面性。《全面推进依法行政实施纲要》对政府法制所涉及范围及其学习掌握的重要意义和必要性作出了原则性的规定:“各级人民政府及其工作部门要带头学习和掌握宪法、法律和法规的规定,不断增强法律意识,提高法律素养,提高依法行政的能力和水平,把依法行政贯穿于行政管理的各个环节,列入各级人民政府经济社会发展的考核内容”;规定“要组织行政机关工作人员学习通用法律知识以及与本职工作有关的专门法律知识”。从以上规定可以看出,政府法制主要包括宪法及其相关法律、一般行政法、特别行政法(即专门法律知识,需要特别说明的是,我们在本教材中是从行政法律关系的角度将经济法称之为特别行政法,即经济行政法,并不因此而否定经济法学科的独立性)。

政府法制本身是一个宽泛的综合性概念,研究政府法制能否形成一个独立的理论范畴,发展成为一门独立学科有待进一步探讨。从目前法学研究现状和学科分类看,研究政府法制的基本理论分属于不同的学科范畴,由不同的法学学科相对独立地承担,并且这些学科理论体系相对比较完善。我们认为政府法制通用理论的核心包括宪法和行政法两大主干学科,而两者关系交融,正如曾任德国联邦宪法法院院长的弗里茨·维纳讲过的一句名言“行政法是宪法的具体化”。而作为宪法和行政法的共同基础理论的法理学自然应当成为政府法制的通用理论,因为像回答“什么是民主?”、“什么是法治?”、“什么是人权?”、“法律的价值是什么?”等建设法治政府的基本的问题都是法理学研究的主要范畴。近年来,我国刑法学界加强了对行政刑法学理论的研究,并取得了一定的成果。政府官员和一般行政执法人员对行政刑法可能感到比较陌生,行政刑法指的是规定行政犯罪及刑罚的法律规范,行政刑法是打击行政犯罪、维护正常的行政管理活动、保障行政权力和公民权利的刑法依据。显然,行政刑法理论也是政府官员和

一般行政执法人员应当了解和掌握的通用法律知识。

政府官员和一般行政执法人员学习和掌握政府法制通用理论和知识,究竟应当掌握到什么程度?达到一个什么能力?目前没有一个法定的标准,也难以制定一个量化的法定标准。只能由地方政府、部门政府结合本地区、本部门经济、社会、文化发展的水平和地方政府、部门政府推进依法行政,建设法治政府阶段性目标确定一个相对标准,进而“采取自学与集中培训相结合、以自学为主的方式”达到这个标准。

本教程紧扣《纲要》,各章节全面、详尽、系统地讲述政府法制通用理论和知识。教程综合部分分法理学、宪法与行政法制史、宪法、立法法、行政刑法、国家赔偿法、国家公务员法、紧急状态法八章;一般行政法部分分行政法学、行政组织法、行政立法、行政许可法、行政合同、行政程序法、行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法九章,特别行政法部分代表性地讲解了四门专门法律知识,分为税收征收管理法,环境保护法,土地管理法和房地产管理法,反不正当竞争、产品质量、消费者权益保护法四章。

本教程所讲解的通用法律知识,是政府官员和一般行政执法人员必须学习和掌握的法学理论和知识。

权威性。本教程诚邀了国家行政学院、北京大学、清华大学、中国人民大学、中国政法大学、国家法官学院、吉林大学、武汉大学、西南政法大学、上海交通大学等高校的数十位各学科研究领域的相关学者参与,形成了学术实力空前强大的编写阵容。我们力争使教程内容能够立于本世纪初期的政府法制学术前沿,并能够反映政府法制各学科成熟的理论,代表政府法制理论研究的前沿水平;各章撰稿者大都具备丰富的立法实践经验,都是与其研究领域分别相关的宪法、立法法、刑法、国家赔偿法、国家公务员法、行政许可法、行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法、税收征收管理法、环境保护法、土地管理法、房地产管理法、反不正当竞争法、产品质量法、消费者权益保护法等法律的起草人和参与者。

独创性。首次以《政府法制通用教程》命名的教科书,既是创新,也是挑战。教程也是首次将行政刑法、紧急状态法、行政组织法、行政程序法作为教科书的内容,而非法学专著的内容。

教程内容和编写体例上有所创新。与常规的法学教材相比,教程“章”、“节”开头增设了能够总括本章节内容简明易记的名家、名言、警句、训条等。章节中间、结尾增设导航、连接性的知识,即介绍每一章节所讲述的法学原理的创始人或主要代表人及其论述该原理的名著,该名著的简要说明;或者介绍章、节所讲述的重要法律制度的首创背景、首创案例等。导航、连接性的知识一者可扩大其知识面;二者可通过了解法学背景知识降低其接受法学知识的难度,以适合政府官员和一般行政执法人员自学使用。

《政府法制案例分析》分为综合、一般行政法两编,共计十三章。综合部分包括宪法、行政刑法、国家赔偿法、突发事件和紧急状态处置法四章;一般行政法部分包括行政法学、行政组织法、行政立法、行政许可法、行政合同、行政程序法、行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法九章。各章节分别由北京大学、中国政法大学、中国人民公安大学、中国青年政治学院等高校有关学者撰写。《案例分析》教材中的每一个案例包括[案情摘要]、[法律问题]、[参考结论]、[法律、法理评析],案情摘要语言精炼,概括全面;法律问题针对性强;参考结论是依照法律、法规规定所得出的结论,无明确法律规定则是依法理分析得出的结论;法律、法理评析重在法规评析。

《案例分析》所选择的大都是政府法制实践中重要的、典型的,对推进依法行政,建设法治政府有着重大影响的案例,比如,《宪法》中的“孙志刚案”;“岳阳市市长另行选举案”;《行政刑法》中的“陈希同贪污、玩忽职守案”、“成克杰受贿案”、“杜培武被刑讯逼供案”;《突发事件和紧急状态处置法》中的“非典系列案”;《违法行政与行政责任》中的“湖南省嘉禾县政府违法强制拆迁案”、“安徽劣质奶粉案”、“吉林中百商厦火灾案”、“北京密云县重大责任事故案”。

案例是法律实施的结果,是静态的文本意义上的法律规范“活化”于社会的产物,是司法、行政执法对法律理论和知识的运用、对法律规范适用的一种能动反映,总之是法律原理、法律规范、执法能力、司法水平的统一。我国绝大部分行政执法人员未经法学专业化的系统学习,通过研读案例,分析法

律现象的规律是其增强法律意识，提高依法行政能力的一种捷径。

《政府法制通用重要法律简释》运用《教程》、《案例分析》讲述的政府法制理论和知识对政府法制通用重要的《宪法》、《立法法》、《刑法》、《国家赔偿法》、《公务员法》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《行政监察法》10部法律给以简明、扼要的解释，帮助政府官员和一般行政执法人员运用法律理论理解法律条文，解剖法律规范结构，有效提高其“看法条，知法条，用法条”的依法行政的实务能力。

“法律制定之后，在某种意义上，公务员就是决定因素”。通往法治，十年建成法治政府在很大程度上取决于政府公务员的法律水平和依法行政能力能否提高到一个相当的水准。我们倾其所能力争打造一套政府法制综合性的“精品”教科书。若广大政府公务人员在自学和培训时选择使用本套教材，对其法律素质有所增益，对其行政能力有所提高，我们将感到无比欣慰！

本教材是政府法制综合类教科书的首次尝试，疏漏和不足之处在所难免，诚恳希望使用本书的专家学者、政府官员、行政执法人员和广大读者提出批评，以便本教材再版时予以纠正。

谨以本教材为全面推进依法行政，建设法治政府贡献绵薄之力！

应松年 姜明安 张恋华

2005年5月19日

目 录

通往法治之路（引言）	（ 1 ）
------------------	-------

☆ ☆ ☆

《中华人民共和国宪法（2004年3月14日修正）》简释	（ 1 ）
《中华人民共和国立法法（2000年3月15日通过）》简释	（30）
《中华人民共和国国家赔偿法（1994年5月12日通过）》简释	（53）
《中华人民共和国公务员法（2005年4月27日通过）》简释	（79）

附录一 综 合

中华人民共和国国务院组织法（1982年12月10日通过）	（97）
中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法 （2004年10月27日修正）	（98）
中华人民共和国集会游行示威法（1989年10月31日通过）	（108）
中华人民共和国戒严法（1996年3月1日通过）	（111）

☆ ☆ ☆

《中华人民共和国刑法（2002年12月28日修正）》简释	（114）
------------------------------------	-------

☆ ☆ ☆

《中华人民共和国行政许可法（2003年8月27日通过）》简释	（174）
《中华人民共和国行政处罚法（1996年3月17日通过）》简释	（196）
《中华人民共和国行政复议法（1999年4月29日通过）》简释	（219）
《中华人民共和国行政诉讼法（1989年4月4日通过）》简释	（235）
《中华人民共和国行政监察法（1997年5月9日通过）》简释	（258）

附录二 一般行政法

行政法规制定程序条例（2001年11月16日公布）	（278）
规章制定程序条例（2001年11月16日公布）	（281）
法规规章备案条例（2001年12月14日公布）	（285）
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释 （2000年3月8日公布）	（287）
最高人民法院关于规范行政案件案由的通知（2004年1月14日发布）	（297）
最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定（2002年6月4日通过）	（301）

☆ ☆ ☆

附录三 特别行政法

一、国资 财政 税务

企业国有资产监督管理暂行条例（2003年5月27日公布）	(309)
中华人民共和国预算法（1994年3月22日通过）	(314)
中华人民共和国税收征收管理法（2001年4月28日修订）	(320)

二、审计 统计 价格

中华人民共和国审计法（1994年8月31日通过）	(328)
中华人民共和国统计法（1996年5月15日修正）	(332)
中华人民共和国价格法（1997年12月29日通过）	(336)

三、海关 公安 司法行政

中华人民共和国海关法（2000年7月8日修正）	(340)
中华人民共和国治安管理处罚条例（1994年5月12日修正）	(350)
中华人民共和国监狱法（1994年12月29日通过）	(356)

四、工商管理 质量监督 检验检疫

中华人民共和国消费者权益保护法（1993年10月31日通过）	(362)
中华人民共和国反不正当竞争法（1993年9月2日通过）	(367)
中华人民共和国标准化法（1988年12月29日通过）	(370)
中华人民共和国产品质量法（2000年7月8日修正）	(373)
中华人民共和国进出口商品检验法（2002年4月28日修正）	(380)

五、城乡建设 房地产 环境与资源

中华人民共和国城市规划法（1989年12月26日通过）	(383)
中华人民共和国城市房地产管理法（1994年7月5日通过）	(387)
中华人民共和国土地管理法（2004年8月28日修正）	(393)
中华人民共和国水法（2002年8月29日修订通过）	(402)
中华人民共和国环境保护法（1989年12月26日通过）	(410)

六、教育 科学 文化 体育 卫生 计生

中华人民共和国民办教育促进法（2002年12月28日通过）	(414)
中华人民共和国科学技术进步法（1993年7月2日通过）	(419)
中华人民共和国文物保护法（2002年10月28日修订通过）	(423)
中华人民共和国体育法（1995年8月29日通过）	(432)
突发公共卫生事件应急条例（2003年5月9日公布）	(436)
中华人民共和国食品卫生法（1995年10月30日通过）	(441)
中华人民共和国药品管理法（2001年2月28日修订）	(447)
中华人民共和国人口与计划生育法（2001年12月29日通过）	(456)

七、商务 烟草 盐业

中华人民共和国对外贸易法（2004 年 4 月 6 日修订通过）	(460)
中华人民共和国烟草专卖法（1991 年 6 月 29 日通过）	(466)
盐业管理条例（1990 年 3 月 2 日公布）	(470)

八、能源 交通 信息

中华人民共和国电力法（1995 年 12 月 28 日通过）	(473)
中华人民共和国公路法（2004 年 8 月 28 日修正）	(479)
中华人民共和国邮政法（1986 年 12 月 2 日通过）	(486)

九、金 融

中华人民共和国中国人民银行法（2003 年 12 月 27 日修正）	(490)
中华人民共和国银行业监督管理法（2003 年 12 月 27 日通过）	(495)
中华人民共和国证券法（2004 年 8 月 28 日修正）	(500)

十、农业 林业 渔业

中华人民共和国农业法（2002 年 12 月 28 日修订通过）	(517)
中华人民共和国森林法（1998 年 4 月 29 日修正）	(527)
中华人民共和国渔业法（2004 年 8 月 28 日修正）	(532)

十一、社会法类

城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法（2003 年 6 月 10 日公布）	(537)
中华人民共和国劳动法（1994 年 7 月 5 日通过）	(539)
中华人民共和国安全生产法（2002 年 6 月 29 日通过）	(546)
国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定（2001 年 4 月 21 日公布）	(555)

后 记	(558)
-----------	-------

《中华人民共和国宪法》简释

(1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过 1982年12月4日全国人民代表大会公告公布施行,根据1988年4月12日第七届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》、1993年3月29日第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》、1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》和2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》修正)

序 言

中国是世界上历史最悠久的国家之一。中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化,具有光荣的革命传统。

一八四〇年以后,封建的中国逐渐变成半殖民地、半封建的国家。中国人民为国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇奋斗。

二十世纪,中国发生了翻天覆地的伟大历史变革。

一九一一年孙中山先生领导的辛亥革命,废除了封建帝制,创立了中华民国。但是,中国人民反对帝国主义和封建主义的历史任务还没有完成。

一九四九年,以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民,在经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争以后,终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治,取得了新民主主义革命的伟大胜利,建立了中华人民共和国。从此,中国人民掌握了国家的权力,成为国家的主人。

中华人民共和国成立以后,我国社会逐步实现了由新民主主义到社会主义的过渡。生产资料私有制的社会主义改造已经完成,人剥削人的制度已经消灭,社会主义制度已经确立。工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政,实质上即无产阶级专政,得到巩固和发展。中国人民和中国人民解放军战胜了帝国主义、霸权主义的侵略、破坏和武装挑衅,维护了国家的独立和安全,增强了国防。经济建设取得了重大的成就,独立的、比较完整的社会主义工业体系已经基本形成,农业生产显著提高。教育、科学、文化等事业有了很大的发展,社会主义思想教育取得了明显的成效。广大人民的生活有了较大的改善。

中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就,是中国共产党领导中国各族人民,在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下,坚持真理,修正错误,战胜许多艰难险阻而取得的。我国将长期处于社会主义初级阶段。国家的根本任务是,沿着中国特色社会主义道路,集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下,在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想指引下,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,坚持改革开放,不断完善社会主义的各项制度,发展社会主义市场经济,发展社会主义民主,健全社会主义法制,自力更生,艰苦奋斗,逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化,推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。

在我国,剥削阶级作为阶级已经消灭,但是阶级斗争还将在一定范围内长期存在。中国人民对敌视和破坏我国社会主义制度的国内外的敌对势力和敌对分子,必须进行斗争。

台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分。完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责。

社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子，团结一切可以团结的力量。在长期的革命和建设过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。

中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。平等、团结、互助的社会主义民族关系已经确立，并将继续加强。在维护民族团结的斗争中，要反对大民族主义，主要是大汉族主义，也要反对地方民族主义。国家尽一切努力，促进全国各民族的共同繁荣。

中国革命和建设的成就是同世界人民的支持分不开的。中国的前途是同世界的前途紧密地联系在一起的。中国坚持独立自主的对外政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，发展同各国的外交关系和经济、文化的交流；坚持反对帝国主义、霸权主义、殖民主义，加强同世界各国人民的团结，支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争，为维护世界和平和促进人类进步事业而努力。

本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。

宪法序言是我国宪法的重要组成部分。我国宪法的序言具有丰富的历史和现实内涵，是我们正确理解宪法，准确适用宪法，指导和推进社会主义现代化建设各项事业的重要依据。宪法序言如实地记载了1840年以来中国革命和建设的历史及其成果，真实地反映了中国近代史发展的客观规律和基本经验；总结了历史上正反两方面的经验，规定了国家在社会主义初级阶段的根本任务；明确了实现国家根本任务的基本原则：（1）序言把四项基本原则肯定下来。（2）序言规定，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度。（3）序言规定，国家发展社会主义市场经济。（4）序言规定，国家发展社会主义民主，健全社会主义法制。（5）序言规定，国家巩固和发展爱国统一战线，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，确立和加强平等、团结、互助的社会主义民族关系，加强同全世界各国人民的团结。同时，序言规定了宪法的最高法律效力，是一切组织和个人的根本活动准则。我国宪法序言集中体现了党的基本主张和人民共同意志的有机统一，是宪法的灵魂，同宪法条文一样，具有宪法效力。宪法序言的通过、修改和解释程序，与宪法正文是完全相同的。

自1999年第三次修宪后，2004年第十届全国人民代表大会第二次会议上对《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）再次进行了修正。因此，我国宪法序言又有了以下几方面的调整：（1）确立“三个代表”重要思想在国家政治和社会生活中的指导地位。宪法修正案将宪法序言第七自然段中“在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论指引下”修改为“在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想指引下”，并将“沿着建设有中国特色社会主义的道路”修改为“沿着建设中国特色社会主义道路”。“三个代表”重要思想同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论是一脉相承而又与时俱进的科学体系，是马克思主义在中国发展的最新成果，是面向21世纪的中国化的马克思主义，是引导全党全国各族人民为实现新世纪新阶段的发展目标和宏伟蓝图而奋斗的根本指针。把“三个代表”重要思想同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论一道写入宪法，确立其在中国政治和社会生活中的指导地位，反映了全党全国各族人民的共同意愿，体现了党的主张和人民意志的统一，为全党全国各族人民在新世纪新阶段继续团结奋斗提供了共同的思想基础，具有重大的现实意义和深远的历史意义。（2）增加推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展的内容。宪法修正案在宪法序言第七自然段中“逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化”之后，增加“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”的内容。党的十六大提出“不断促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发

展”，反映了我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律认识的深化，既是对社会主义文明内涵的极大丰富，又是对社会主义现代化建设理论的重大发展，具有重要意义。把“三个文明”及其相互关系写入宪法，并同这一自然段中确定的“把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”的社会主义现代化建设总目标紧密相连，不仅意思比较连贯、逻辑比较严谨，而且为“三个文明”协调发展提供了宪法保障。(3) 在统一战线的表述中增加社会主义事业的建设者。宪法序言第十自然段第一句明确规定，“社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子，团结一切可以团结的力量”。随着改革的深化、开放的扩大和经济社会的发展，我国的统一战线不断扩大。党的十六大明确提出，在社会变革中出现的新的社会阶层“都是中国特色社会主义事业的建设者”。据此，宪法修正案在宪法关于统一战线的表述中增加“社会主义事业的建设者”，将宪法序言第十自然段第二句关于统一战线的表述修改为：“在长期的革命和建设过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。”统一战线包括的“劳动者”、“建设者”和两种“爱国者”，一层比一层更广泛，社会主义事业的建设者包括全体社会主义劳动者和在社会变革中出现的新的社会阶层。这样修改，有利于最广泛、最充分地调动一切积极因素。

第一章 总 纲

第一条 【国体】^① 中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。

社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。

我国的国体是人民民主专政制度。人民民主专政是以毛泽东为首的中国共产党从中国革命和中国社会的实际情况出发，创造性地运用马克思主义国家理论特别是无产阶级专政理论的产物。党的十一届三中全会以后，邓小平理论在新的历史条件下丰富和发展了人民民主专政理论。在党的十五大上，江泽民同志在报告中指出：“我国实行的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体是人民奋斗的成果和历史的選擇，必须坚持和完善这个根本政治制度”。人民民主专政指的是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的、对人民实行民主，对敌人实行专政的一种国家政权。人民民主专政的实质是无产阶级专政，它反映了我国阶级状况的变化，反映了我国的阶级关系的变化，准确地反映了我国政权民主和专政两个内容的关系。

第二条 【政体】 中华人民共和国的一切权力属于人民。

人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。

人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。

最早对政体进行定义和界定的是亚里士多德，在他的政体理论基础上，产生了丰富的政体理论和错综复杂的观点。我国政体理论认为：政体是关于国家权力的归属以及基于国家权力运用的需要而设置的相应国家机关，并在这些国家机关间进行权力配置的国家政治制度（政治形式）。它包含广义和狭义两种含义。我们一般在狭义上使用政体、政权组织形式等概念。

近现代立宪国家所采用的政体主要是共和制和立宪君主制。共和制又可分为总统制、议会内阁制、委员会制和人民代表大会制。立宪君主制又可分为议会君主制和二元君主制。我国的政权组织形式是人民代表大会制，即依据宪法和法律，由人民按照一定的程序，选举人民代表组成全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，作为国家的权力机关，再由各级权力机关产生同级其他国家权力机关，这些国家机关都要对人民代表大会负责，并受其监督的一种国家政权组织形式。它集中体现了我国政治制度的中国特色。

第三条 【民主集中制原则和我国国家机构形式】 中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。

全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。

^① 【】 及其中文文字均为编者所加，下同。